

УДК 94(47).(082/083).(470.32)

ОРГАНЫ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ПОРЕФОРМЕННЫЙ ПЕРИОД: ВЗАИМООТНОШЕНИЯ, НАДЗОР И КОНТРОЛЬ (ПО МАТЕРИАЛАМ СМОЛЕНСКОЙ ГУБЕРНИИ)*

Н. В. КУПЧЕНКО*Смоленский
государственный
университет*

В статье дан исторический анализ взаимоотношений органов государственной власти и органов городского самоуправления в конце XIX века. Объектом исследования является формирование и деятельность органов административного надзора за деятельностью органов городского общественного управления в пореформенный период. Цель работы состоит в выявлении функций, роли и значения контрольных и надзорных органов государственной власти, их влияние на органы городского общественного управления России путем критического анализа архивных документов, специальной литературы. Показано, что во второй половине XIX в. в России и в Смоленской губернии сформировалась новая система органов управления, выполнявших административно-надзорные и контрольные функции за органами городского самоуправления, предоставлявших одновременно возможность обжалования действий, нарушающих права граждан со стороны властей.

Ключевые слова: пореформенный период, органы городского самоуправления, присутствия, Смоленск.

Благодаря «великим реформам» середины XIX в. в России сложилась новая система административных органов, непосредственно влиявших на деятельность общественного управления: правительственные (государственные) органы управления; органы дворянского, земского, крестьянского и городского самоуправления.

К правительственным органам относились: 1) губернатор – являлся представителем верховной власти и осуществлял надзор за всеми органами управления в губернии; 2) губернское правление – коллегиальное учреждение, выполнявшее преимущественно совещательную функцию при губернаторе; 3) органы управления, ведавшие финансами и государственной собственностью: казенная палата, губернское и уездные казначейства, губернское акцизное управление, губернское питейное управление.

Органы дворянского самоуправления, решавшие сугубо местные вопросы дворянства – дворянские собрания, предводители дворянства, дворянская опека и отделения Дворянского банка – стали создаваться еще со второй половины XVIII в. В результате сформировалось «дворянское общество», а дворяне стали широко привлекаться к местному управлению¹. После отмены крепостного права, в 60-70-х гг. XIX в. в каждой губернии появились органы крестьянского самоуправления (сельские сходы и сельские старосты), земства и новые органы городского общественного управления. По Городовому положению от 16 июня 1870 года представительными органами городского самоуправления являлись городские думы, органами исполнительной власти – городские управы, возглавляемые городскими головами². В городах Смоленской губернии новые органы общественного управления начали свою деятельность в 1871-1872 гг.³

* Работа выполнена при поддержке РГНФ и Администрации Смоленской области в рамках научного проекта № 08-01-58101 а/Ц.

¹ Лохвицкий А. Губерния, ее земские и правительственные учреждения. Ч.I. СПб., 1864. С. 83-103.

² Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. 39. Отд. I-е. 1864. № 40457. СПб., 1867; Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. Т. 45. 1870. № 48498. СПб., 1872.

³ Государственный архив Смоленской области (далее – ГАСО). Ф. 65. Оп 1. Д. 2. Л. 6; Ф. 512. Оп 1. Д. 3; Ф. 437. Оп 1. Д. 2; Ф. 1160. Оп 1. Д. 5.



Образование новых органов самоуправления усложнило управление губернией, увеличило количество должностных лиц на местах. Надзор губернатора совместно с местными органами Министерства внутренних дел за законностью в деятельности местной администрации оказался недостаточным. Возникла потребность в губернском органе надзора, который мог бы рассматривать жалобы граждан любого сословия на нарушения их прав со стороны государственной и местной администрации, отменять незаконные постановления.

Идея создания такого органа была высказана в 1865 г. в отзыве на первоначальный проект городского положения главой Второго отделения Собственной Его Величества канцелярии Д.М. Сольским, предложившего создать в губернии в целях защиты прав и законных интересов органов местного управления и частных лиц новый тип ведомств, получивших название «присутствия»⁴. Предложение Второго отделения получило поддержку со стороны Государственного совета, считавшего, что такие судебно-административные органы должны быть образованы не только по одним городским делам, но и по всем другим проблемам, возникающим на основе разногласий между органами власти в сфере финансовой, торгово-промышленной, учебной и т.п. деятельности и в результате жалоб частных лиц. Каждое присутствие по вопросам своей компетенции должно быть коллегиальным и смешанным по составу, т.е. в его состав должны входить представители администрации (губернатор или вице-губернатор), прокурор окружного суда, гласные городской думы или земского собрания, а также лица, являющиеся специалистами в той области, которой занимается данное присутствие.

В каждой губернии создавалось приблизительно 10-14 присутствий, причем каждое рассматривало жалобы и выносило по ним заключения по подведомственному ей кругу дел. Рассмотрим компетенцию некоторых из них, непосредственно оказывающих влияние на административно-хозяйственную деятельность органов городского самоуправления.

Первым подобным ведомством в Смоленской губернии⁵, согласно Городовому положению 1870 г., было создано губернское по городским делам присутствие⁶. Новое ведомство рассматривало жалобы частных лиц на незаконные постановления городских органов управления. Оно имело право утвердить или отменить спорное дело, а решение губернского присутствия немедленно приводилось в исполнение⁷. Сами городские власти могли вносить жалобы в Сенат только на действия вышестоящих органов власти, в том числе и на действия губернатора.

Впоследствии правовой статус и название этого присутствия подверглись изменению. В конце 80-х годов XIX в. известный государственный деятель Д. А. Толстой, предлагая внести коррективы в правовое положение земских органов самоуправления, поставил вопрос об образовании особого коллегиального органа подобно губернским городским присутствиям, который был бы органом надзора за земствами⁸. Рассмотрев это предложение, Государственный совет принял решение соединить создаваемое губернское присутствие по земским делам с уже действующим присутствием по городским делам, образовав «губернское присутствие по земским и городским делам»⁹. Положение о соединении этих присутствий было реализовано в Положении о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июня 1890 года и Городовом положении от 11 июня 1892 года¹⁰.

⁴ Российский Государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1261. Оп. 2. 1864. Д 105.

⁵ ГАСО. Ф. 4. Оп 1. Д. 7.

⁶ Материалы, относящиеся до нового общественного устройства в городах империи (Городовое положение 16 июня 1870 г.). Т.1. 1877. С. 483-484.

⁷ Городовое положение 16 июня 1870 г. // Свод законов Российской империи. Т. 2, ч. I. / под ред. А.Ф. Волкова, Ю.Д. Филиппова. СПб.: Издание высочайше утвержденного товарищества «Общественная польза», 1897 г. С. 159-181.

⁸ Рустамова С.М. Административная юстиция в дореволюционной России. Махачкала, 2002. С. 57.

⁹ Свод законов Российской империи. Т.2. Пг., 1915. С. 4-5; Полн. собр. законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. 12. 1892. № 8708. СПб., 1895.

¹⁰ Там же.



В состав общего присутствия входили: губернатор в качестве председателя, вице-губернатор, управляющий казенной палатой, прокурор окружного суда, председатель губернской земской управы, городской голова и по выбору один гласный земского собрания, утверждаемый министром внутренних дел. Данное присутствие, рассматривая дело, решало вопрос о том, соответствует ли постановление земских или городских органов закону. Что касается целесообразности изданных постановлений, то губернское присутствие ограничивалось только изданием заключений на дела, предоставляя окончательное решение вопроса губернатору или правительству. Решение, принятое губернским присутствием по земским и городским делам, можно было обжаловать в Сенат¹¹.

Губернское присутствие по промысловому налогу было создано в 1899 г.¹² в результате реформы промыслового налога. Присутствие осуществляло свою деятельность в следующем составе: губернатор в качестве председателя, вице-губернатор, управляющий казенной палатой, управляющий акцизными сборами, прокурор окружного суда, председатель губернской земской управы, городской голова, четыре представителя от налогоплательщиков¹³, т.е. губернское присутствие по промысловому налогу отличалось от других присутствий значительно большим числом членов. Это объяснялось тем, что при рассмотрении специальных вопросов промыслового обложения требовалось не только знание финансового законодательства, но и знание местных условий, тесно связанных с торговлей и промыслами, в которых могли хорошо ориентироваться сами налогоплательщики.

Главная обязанность присутствия по промысловому налогу – это рассмотрение жалоб налогоплательщиков на постановления казенных палат по сбору налога за право торговли и промыслов. Жалобы должны были подаваться в месячный срок и рассматривались в течение месяца, причем принесение жалобы приостанавливало исполнение обжалованного постановления. При рассмотрении некоторых дел заинтересованная сторона, обвиняемая в нарушении налоговых правил, могла присутствовать при рассмотрении дела, давать устные и письменные объяснения¹⁴. Жалобы на постановления губернского присутствия по промысловому налогу согласно ст. 175 Положения подавались через присутствие в Сенат, причем губернское присутствие прилагало к этой жалобе свои объяснения, а Первый департамент Сената рассматривал дело и принимал окончательное решение.

Кроме присутствия по промысловому налогу, наряду с местными правительственными финансовыми органами, существовали еще присутствия по квартирному налогу, налогу с недвижимых имуществ, личному военному, подоходному налогу¹⁵. В 1885 г. были созданы губернские и уездные по питейным делам присутствия, выдававшие разрешения на открытие питейных заведений, а с введением винных монополий, наблюдавшие за ее исполнением¹⁶.

Губернское по воинской повинности присутствие в Смоленске было образовано в 1874 г.¹⁷ после принятия нового Устава о воинской повинности¹⁸. В его состав входили: губернатор в качестве председателя, вице-губернатор, губернский предводитель дворянства, председатель губернской земской управы, прокурор окружного суда (или его заместитель) и один представитель от должностных лиц местного гарнизона, назначаемый начальником военного округа.

¹¹ Рустамова С.М. Указ. соч. С. 58.

¹² ГАСО. Ф. 1121. Оп 1. Д. 1.

¹³ Положение о государственном промысловом налоге, ст. 13 // Полн. собр. законов Российской империи. Собрание 3-е. Т.18. Отд. 1-е 1898. № 15601. СПб., 1901.

¹⁴ Там же.

¹⁵ История Министерства финансов России: В 4 т. Т. I. М., 2002. С. 26.

¹⁶ Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968. С. 247.

¹⁷ ГАСО. Ф. 3. Оп 1. Д. 2.

¹⁸ Устав о воинской повинности, ст. 121 // Полн.собр.законов Российской империи. Собрание 2-е. Т.49. Отд. 1-е 1874. № 52983. СПб., 1877.



Компетенция губернского по воинским делам присутствия заключалась в осуществлении надзора за осуществлением воинской повинности, общем наблюдении за призывом, распределение новобранцев по участкам; рассмотрение отчетов уездных и городских присутствий по воинской повинности и составление сводного отчета по губернии; переосвидетельствование в спорных случаях лиц подлежащих повинности¹⁹. Особое значение имела функция контроля за уездными и городскими присутствиями по воинской повинности²⁰. Эти местные присутствия по воинской повинности имели дело с новобранцами: устанавливали их обязанности, права, льготы и осуществляли полное освобождение от военной службы. Поскольку деятельность этих присутствий заключалась в осуществлении непосредственных функций по воинскому набору, то они часто нарушали права граждан, связанные с отбыванием воинской обязанности, и больше всего вызывала жалоб со стороны граждан в губернские присутствия по воинской повинности.

Система присутствий, которая только начала складываться и формироваться во второй половине XIX века, имела серьезные недостатки. Правительство России, предоставив городскому общественному управлению определенную самостоятельность в решении административных, финансовых и хозяйственных вопросов, одновременно создало систему органов, непосредственно контролировавших эту деятельность, и в определенной мере ограничивавших эту свободу. Кроме того, многочисленность различных присутствий, комитетов и комиссий способствовало расширению бюрократизма и волокиты. Различные ведомства в губернии, разрешая какой-либо вопрос, занимались обширной, большей частью излишней и бесплодной перепиской. Важнейшие проблемы управления решались медленно и часто совсем несвоевременно. Часто отдельные постановления противоречили друг другу. Все это создавало затруднения для населения, не знающего, куда по какому делу обращаться, что отрицательно влияло на народное благосостояние. Однако, оценивая значение губернских присутствий, следует отметить положительные моменты. Они сыграли определенную позитивную роль для своего времени, выполняя административно-надзорные и контрольные функции за органами управления, в то же время, предоставляя возможность обжалования действий администрации.

URBAN SELF-MANAGEMENT BODIES AND STATE AUTHORITY BODIES IN THE PERIOD OF REFORMS: MUTUAL RELATIONS, SUPERVISION AND CONTROL (BASED ON THE MATERIALS AND DOCUMENTS OF THE SMOLENSK PROVINCE)

K. V. KUPCHENKO

Smolensk State University

In the article historical analysis of mutual relations between state authority and urban self-management bodies at the end of the XIXth century is given. The object under investigation is the formation and activity of the administrative supervision bodies under activity of urban public management bodies in the period of reforms. The purpose of work consists in revealing functions, role and importance of control and supervision state authority bodies, their influence under urban public management bodies of Russia by means of critical analysis of archival documents and special literature. It is shown that in the second half of the XIXth century, in Russia and in the Smolensk Province in particular the new system of management bodies was formed which were carrying out supervising and control functions under urban self-management bodies; at the same time it gave citizens an opportunity to appeal against authorities violating their rights.

Key words: history of Russia after the reformative period, institutions of local government, bureau, history of Smolensk.

¹⁹ Там же. Ст. 133. № 52983.

²⁰ ГАСО. Ф. 64. Оп. 1. Д. 17.